

DIRECCIÓN GENERAL DE ESTADÍSTICA, ENCUESTAS Y CENSOS

Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones



TAEC

TRABAJO DE APOYO
ESTADÍSTICO AL
CONGRESO NACIONAL

PRESENTACIÓN

El Trabajo de Apoyo Estadístico al Congreso (TAEC) es una publicación de la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC) que proporciona información relacionada a los diferentes proyectos de ley que se estudian en ambas Cámaras del Poder Legislativo. En esta oportunidad el TAEC analiza un conjunto de aspectos que tienen que ver con el paquete de proyectos presentado para su correspondiente estudio en el Parlamento relacionados con la “Reforma del Sistema de Jubilaciones y Pensiones”.

En el contexto de las reformas estructurales y de políticas económicas que una buena parte de los países de la región han implementado en los últimos años, la de los sistemas pensionales y de la seguridad social es considerada fundamental debido al impacto que tiene sobre los niveles de bienestar de la población, sobre los ahorros, la inversión y, por tanto, sobre el crecimiento sostenido de la economía.

En este marco, el presente número del TAEC trata sobre la población y oferta laboral, la cobertura de los seguros médicos y de los sistemas de jubilación y pensión, y sobre los años de vida activa de la población paraguaya, aspectos que deben constituirse en parte del conjunto de elementos y criterios que los analistas, legisladores y hacedores de política deberían tener en consideración a la hora de debatir sobre el tema.

LA POBLACIÓN Y LA OFERTA LABORAL

Antes de evaluar la estructura y la composición de la población debe conocerse el tamaño total de la población y, dentro de ella, el de la oferta laboral, además de otros aspectos que permitan tener una idea global del comportamiento demográfico (esperanza de vida al nacer, natalidad, fertilidad, entre otros). Los niveles que ellos puedan mostrar afectan de una u otra forma la dinámica y el desarrollo de los sistemas de jubilaciones y pensiones. Actualmente, la viabilidad de estos sistemas, en particular el estatal o de reparto¹, enfrenta situaciones complicadas debido al gran crecimiento demográfico del país como el incremento de las expectativas de vida y la reducción de las tasas de fertilidad.

Los resultados de la Encuesta Permanente de Hogares 1999 (EPH 1999) indican que la población del Paraguay asciende a 5 millones 634 mil personas. Esta población crece a una tasa promedio anual de 2,7%² y tiene una tasa global de fecundidad³ de 4,3 hijos por mujer⁴. La esperanza de vida al nacer estimada para el quinquenio 2000-2005 es en promedio 70,8 años (68,6 años para los hombres y 73,1 para las mu-

1 Sistema de pensiones de reparto es aquel donde los trabajadores actuales financian las pensiones de los jubilados del presente. Fuente: La revolución mundial del sistema de pensiones. José Piñera http://www.elcato.org/pensiones_jp.htm

2 Los datos de población de los cuales resulta la tasa corresponden a las cifras para el período 1990-2000 del documento: “Estimación y Proyección de la Población Total, según Sexo y Grupos de Edad. Período 1950-2050”. DGEEC-Paraguay.

3 Tasa global de fecundidad: Número promedio de hijos de mujeres de 15 a 44 años de edad.

4 Dato para el período 1995-98. Fuente ENSMI-98. Informe final. CEDEP-USAID-CDC. La proyección de la TGF para el quinquenio 2000/2005 es de 3,84. DGEEC-Estimación y Proyección de la población total, según sexo y grupos de edad. Período 1950-2050

jeros)⁵. Los valores de esta última variable son particularmente importantes para analizar cualquier sistema de pensión o jubilación debido a que es un indicador de la “duración media de la vida de los individuos que integran una cohorte hipotética de nacimientos, sometidos en todas las edades a los riesgos de mortalidad del período en estudio”⁶.

Por otra parte, la población del país puede ser considerada joven debido a que la tercera parte está constituida por el grupo etario comprendido entre los 15 y 35 años y también porque del total de personas que habitan el territorio paraguayo 42% corresponde a las personas que integran la Población Económicamente Activa (PEA)⁷. De dicho contingente, alrededor de 2 millones 196 mil personas se encontraban ocupadas en el período de referencia de la EPH 1999, un valor que también puede considerarse relevante a la hora de evaluar las potencialidades del sistema de jubilaciones y pensiones.

POBLACIÓN OCUPADA POR GRUPOS DE EDAD, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA. AÑO 1999.

Grupos de edad	Área		Total
	Urbana	Rural	
10 a 24 años	25,3	31,1	27,9
25 a 34 años	28,2	21,1	25
35 a 44 años	22,4	19,3	21
45 a 54 años	13,8	14,5	14,1
55 a 64 años	6,8	8,3	7,4
65 y más	3,6	5,7	4,6

Fuente: EPH 1999 - DGEEC.

LOS TRABAJADORES ASALARIADOS E INDEPENDIENTES

Debido a que la cobertura de un régimen pensional fundamentalmente hace referencia a los niveles y estructura del empleo, es necesario mostrar la información estadística sobre los mismos, en particular el de la participación de los trabajadores asalariados que forman parte de la PEA ocupada⁸. Estos se constituyen en los potenciales cotizantes, y por tanto en elemento fundamental de los sistemas de jubilación y pensión. Según la EPH 1999 el conjunto de asalariados⁹ forma parte del 46% de la PEA ocupada del país, alcanzando dicho porcentaje 62% si se considera solo el área urbana y al 27% si se considera el área rural. Diferencia significativa que es necesario tomar en cuenta al momento de evaluar o reevaluar las coberturas poblacionales del sistema de pensiones.

5 Fuente: DGEEC “Estimación y Proyección de la población total, según sexo y grupos de edad. Período 1950-2050”.

6 <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/9/LCG2059/BD64def00e.html> Boletín Demográfico N° 64, de julio de 1999.

7 PEA: Conjunto de personas de 10 y más años de edad que en el período de referencia de la encuesta, se encuentran trabajando o no tienen empleo o están haciendo gestiones para encontrarlo.

8 STP: Proyecto Plandes. Paraguay: “El Régimen Pensional Paraguayo: El Estado Actual y Perspectivas de Reforma” Lotear Witte.

9 Se considera asalariados a los Empleados y obreros públicos y privados y a los empelados domésticos.

El sector privado concentra al 68% de todas las personas de la fuerza de trabajo que reciben un salario por la prestación de sus servicios y el sector público solo al 17%¹⁰.

Por otro lado, debe tenerse en consideración que la oferta laboral también está conformada por los trabajadores que se ocupan en actividades independientes. Dentro de este segmento se engloba a la fuerza laboral categorizada como empleador o patrón, cuentapropistas y trabajador familiar no remunerado. Según la EPH 1999 el número de trabajadores en actividades independientes supera al de los asalariados debido a que ocupa a casi 54% de los ocupados del país, situación que es distinta según el área de residencia del trabajador. Mientras en el área urbana se observa mayor porcentaje de asalariados (62%), en el rural se evidencia una alta proporción de la PEA ocupada en la categoría de trabajadores independientes.

POBLACIÓN OCUPADA POR CONDICIÓN DE EMPLEO ASALARIADO E INDEPENDIENTE, SEGÚN ÁREA DE RESIDENCIA (%)



TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

Teniendo en consideración la distribución de los ocupados según el tamaño del establecimiento donde laboran, puede decirse que gran parte de los trabajadores del país desarrollan sus actividades en empresas pequeñas, fundamentalmente en establecimientos que emplean entre dos a cinco trabajadores. Las mismas congregan al 42,5% de los ocupados del país, pero analizando por áreas de residencia de los trabajadores, se evidencia que en el área urbana dicho valor alcanza al 32% y en el rural 55%, este último superior al promedio de todo el país. Debe destacarse el porcentaje considerable de ocupados que trabajan solos que alcanza a representar casi a la cuarta parte del total de la PEA ocupada.

Por otro lado, 12,5 % de los ocupados trabajan en empresas que tienen entre 6 y 20 trabajadores, 4,8 % en

10 A estos dos sectores se le agrega el grupo de empleados domésticos que tienen un peso de 14,7% de los asalariados.

empresas que tienen entre 21 y 50 personas, 9 % en empresas de 50 a más trabajadores y 6,8 % como empleados domésticos.

OFERTA LABORAL INFORMAL

Los organismos internacionales definen de diferentes maneras el concepto de sector informal, coincidiendo en varias de ellas cuando toman en cuenta la ocupación principal, el tamaño del establecimiento y la categoría de ocupación simultáneamente. En el marco de las Encuestas de Hogares la DGEEC la define¹¹ como el conjunto de trabajadores por Cuenta Propia, Trabajadores Familiares no Remunerados, Patrones o Empleadores, Empleados y obreros en empresas o unidades productivas de tamaño de cinco o menos personas, excluyendo a los trabajadores del sector primario en su conjunto, los trabajadores del sector público, los Gerentes, Profesionales, Técnicos y afines, y los que laboran en la categoría de empleados domésticos.

La proporción de trabajadores que laboran en el sector informal urbano representa al 44% de la población total ocupada del área urbana del país, existiendo en este sector más trabajadores hombres (56%) que mujeres (44%).

Analizando la categoría ocupacional de estos trabajadores puede constatarse que casi 69 % de los mismos se dedica a actividades independientes, ya sea como empleador o patrón, cuentapropista o como trabajador familiar no remunerado, y el 31 % restante como trabajadores asalariados. Respecto a la actividad económica a la que se dedican, la información de la EPH 1999 muestra que casi la mitad de los trabajadores se dedican al comercio, la quinta parte a los servicios¹² y el 27 % a las actividades industriales y de la construcción.

Otra característica importante a tener en cuenta es la edad de los trabajadores porque permite estimar el tiempo de acumulación de los aportes o el tiempo de cotización, así como el tiempo promedio que debe transcurrir para acceder a los beneficios de la jubilación. El promedio de edad de los ocupados del sector informal es 37 años (35 años en los hombres y 38 en las mujeres), 30 años si solo se considera a los asalariados de este segmento y 41 años si se trata solo de los trabajadores independientes.

Por grupos de edades se comprueba que los trabajadores con mayor participación en la fuerza de trabajo in-

formal son los que tienen entre 25 y 44 años con 48% de participación, siguiéndole en importancia los que tienen entre 10 y 24 años de edad. Los trabajadores cuyas edades fluctúan entre los 45 y 64 años abarcan poco más de la quinta parte del total de trabajadores informales.

En cuanto a la tenencia de seguro médico y afiliación a los sistemas de jubilación y pensión de los trabajadores del sector informal urbano, la EPH 1999 muestra que el 81% de los trabajadores de este sector no posee ningún tipo de seguro médico, y el 96 % no está asociado a ningún sistema de jubilación o pensión.

COBERTURA DE LOS SEGUROS MÉDICOS.

En el Paraguay existen programas de jubilación y pensiones de invalidez y de sobrevivencia¹³. De los cuales algunos también contemplan prestaciones de salud y de accidentes de trabajo.

El componente referido a la salud, como parte integrante del sistema de la Seguridad Social está constituido por diferentes instancias como el Instituto de Previsión Social (IPS)¹⁴, que brinda atención de servicios de salud a todos sus afiliados y familiares a cargo, la Sanidad Militar y Policial, los seguros contratados individualmente y los pagados en forma conjunta con los empleadores (seguro médico laboral).

No obstante estas alternativas, solo la quinta parte¹⁵ de la población tiene algún tipo de seguro con el que pueda hacer frente a sus necesidades de servicios de salud.

En cuanto a la tenencia o no de seguro médico por parte de los trabajadores, de acuerdo a la información de la EPH 1999, el 22% de los ocupados posee seguro médico. La entidad de seguro que tiene mayor cobertura entre los ocupados con seguro médico es el IPS (61%), el resto se distribuye entre los seguros privados (33%) y los ofrecidos por la Sanidad Militar y Policial con una ínfima porción. De lo anterior se desprende que una parte importante de la población se encuentra excluida de los seguros médicos, debido a que un poco más de las tres cuartas partes de los trabajadores no poseen algún tipo de seguro para satisfacer sus demandas de salud. Dicha proporción es mucho más elevada en el área rural, donde el 93% de los ocupados no tiene algún seguro médico.

11 Fuente: DGEEC. "Sector Informal" EIH 1997/98" Paraguay 1999.

12 Dentro de esta rama se incluyen a los servicios comunales y sociales, seguros, electricidad y agua, establecimientos financieros, etc.

13 Fuente: Ceppro, La Reforma de la Seguridad Social en el Paraguay: El caso del Sector Salud. Agustín Carrizosa. 1996.

14 Atiende los riesgos de enfermedad y de trabajo, y los de invalidez y vejez.

15 Datos de la DGEEC "EPH 1999".

La información disponible también muestra que la proporción de ocupados asalariados que poseen seguro médico asciende a 35% y la de los trabajadores independientes solo al 10,6%. De entre los que poseen seguro médico, el IPS cubre al 66% de los trabajadores asalariados y al 47% de los trabajadores independientes

COBERTURA DE LOS SISTEMAS DE JUBILACIÓN O PENSIÓN

Según la EPH 1999 solo el 13,2 % de la población ocupada está asociada a algún sistema de jubilación o pensión. En general los regímenes pensionales se definen en torno a los niveles de empleo y por tanto dependen en gran parte de la forma en que se encuentra estructurado el mercado laboral, específicamente la categoría ocupacional de la fuerza laboral¹⁶. En ese sentido, según datos de la misma encuesta el 26% de los asalariados está adherido a algún sistema de jubilación o pensión, adhesión que solo alcanza al 1% de los trabajadores independientes debido a que su afiliación es voluntaria.

Esta información de cobertura reducida en el Paraguay puede ser un aspecto atractivo desde el punto de vista de la formulación de políticas porque puede constituirse en un punto de partida para alcanzar tasas de cobertura más altas en el marco de estrategias más globales de desarrollo y bienestar del país. Una atracción que en particular también puede ser bastante importante para los potenciales inversionistas en el sector al existir un nivel alto de demanda insatisfecha.

POBLACIÓN OCUPADA SEGÚN TENENCIA DE SEGURO MÉDICO, POR ÁREA DE RESIDENCIA. (1999)



16 STP- Proyecto Plandes. Paraguay. El Régimen Pensional Paraguayo: El Estado actual y Perspectivas de Reforma. Lotear Witte. Paraguay 1998.

NÚMERO BRUTO DE AÑOS DE VIDA ACTIVA

Otra variable importante para cualquier sistema de jubilación y pensión es el tiempo de cotización de los aportantes, que se convierte en un requisito de los planes para acceder a los beneficios de la jubilación o pensión. En ese sentido, es interesante considerar el Número Bruto de Años de Vida Activa, que es el número medio de años que una persona de una cohorte hipotética permanecerá en la actividad económica si, durante su vida activa, tuvieron vigencia las tasas de actividad por edades del período en estudio y no estuviera sometida a riesgos de mortalidad antes de salir de la fuerza de trabajo por jubilación. Se obtiene sumando las tasas de actividad quinquenales y multiplicando por cinco¹⁷. En Paraguay dicho dato¹⁸ se estima en 35 años para el año 2000, un valor que se mantendría casi sin cambios hasta el año 2025.

Debe tenerse en consideración que el número de años que una persona se mantiene activa en el mercado laboral difiere de manera significativa entre los hombres y mujeres del Paraguay. Para los primeros dicho número alcanza a 53,9 años, mientras que para las mujeres solo a 17,4 años. Los valores estimados dan cuenta que los mismos seguirán una tendencia decreciente para los hombres, llegando a 48,7 años en el 2025, y creciente para las mujeres, llegando a 20,6 años para el mismo año.

BIBLIOGRAFÍA

- Estimación y Proyección de la Población Total, según Sexo y Grupos de Edad. Período 1950-2050". DGEEC-Paraguay.
- DGEEC - Datos de la Encuesta Permanente de Hogares 1999.
- DGEEC. "Sector Informal" EIH 1997/98" Paraguay 1999.
- ENSMI-98. Informe final. CEDEP-USAID-CDC.
- STP: Proyecto Plandes. Paraguay: "El Régimen Pensional Paraguayo: El Estado Actual y Perspectivas de Reforma" Lotear Witte.
- Ceppro, La Reforma de la Seguridad Social en el Paraguay: El caso del Sector Salud. Agustín Carrizosa. 1996.
- La revolución mundial del sistema de pensiones. José Piñera http://www.elcato.org/pensiones_jp.htm
- <http://www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/9/LCG2059/BD64def00e.html>
- Boletín Demográfico N° 64, de julio de 1999.
- www.eclac.cl

17 Fuente: www.eclac.cl/publicaciones/Poblacion/9/LCG2059/BD64def00e.html, Boletín Demográfico N° 64, de julio de 1999

18 Fuente: www.eclac.cl